

Библиографический список

1. Познер П. Экономический анализ права: в 2 т. / пер с англ. под ред. В.Л. Тамбовцева. СПб., 2004.
2. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы. М., 1999.
3. Портес А. Неформальная экономика и ее парадоксы // Экономическая социология. 2003. Т. 4, № 5. С. 34–53.
4. Римский В. Коррупция как социальная норма в российском обществе. Представление проблемы в СМИ / Фонд ИНДЕМ; Фонд развития информационной политики; VII Всероссийская конференция «Информационное партнерство: Власть – Общество – СМИ», Москва, 22 мая 2011 г. URL: [rpp.nashaucreba.ru](http://rpp.nashaucreba.ru)
5. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 г., раздел 5. URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-5-tree\\_files-fl-662.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/report-2012-5-tree_files-fl-662.pdf)
6. Герасимова В.В., Абубакиров Р.М. Принципиал-агентский и технократический подходы к регулированию антикоррупционной деятельности в России // Вестник ПАГС. 2015. № 1 (46).

G.M. Ivashchenko  
Social and Managerial Nature  
of the Topical Strategic Planning  
in the Russian Federation  
and the Republic  
of Bashkortostan

The article is devoted to the social and managerial nature of the topical strategic planning in the Russian Federation and the Republic of Bashkortostan. The special attention is paid to a number of objective conditions determining features of strategic planning development at the present stage.

*Key words and word-combinations:* strategic planning, social management, social and managerial nature of strategic planning.

Исследуется социально-управленческая природа стратегического планирования в Российской Федерации и в Республике Башкортостан. Особое внимание уделяется ряду объективных условий, детерминирующих особенности развития стратегического планирования на современном этапе.

*Ключевые слова и словосочетания:* стратегическое планирование, социальное управление, социально-управленческая природа стратегического планирования.

УДК 332.1:338.26/.27(470+571)  
ББК65.04+65.054.1(2Рос)

**Г.М. Иващенко**

**СОЦИАЛЬНО-  
УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРИРОДА  
АКТУАЛЬНОГО  
СТРАТЕГИЧЕСКОГО  
ПЛАНИРОВАНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И В РЕСПУБЛИКЕ  
БАШКОРТОСТАН<sup>1</sup>**

Стратегическое планирование объективно выступает особой компонентой социального управления и реализуется во всех областях социально-управленческой структуры России. К его актуальным формам относятся концепции, стратегии, целевые программы социального развития. Принятие Правительством России и правительствами субъектов РФ в последние годы значительного количе-

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-13-02008.

ства социальных планов, целевых программ и сопровождающих их нормативно-правовых актов подчеркивает острый интерес государства к данной сфере социального управления, возрастающую потребность в ней и объективно расширяет возможности обновления теории и практики планирования. Убыстряющийся рост реализуемых в России отношений планирования мозаичен. Противоречивость используемых при этом экономических и социальных принципов научных теорий и практического опыта приводит зачастую к потере планированием социальной фундаментальности и качества исполнения, а вместе с тем к снижению уровня социальной эффективности и качества стратегического управления в целом. Это актуализирует вопросы его упорядочения, приведения в равновесное состояние, снижения уровня конфликтов интересов между участниками.

Изучение природы стратегического планирования во взаимосвязи с социальным управлением дает возможность обратить особое внимание на его социальные и управленческие свойства, с тем чтобы приблизиться к решению центральной задачи – поиска расхождений между объективной полезностью и субъективно достижимыми результатами планирования и управления и устранения выявленных расхождений.

Теоретическая ценность исследования социально-управленческой природы актуального стратегического планирования определяется продвижением к формированию качественно нового вектора дальнейшего развития теории и методологии исследования управленческих проблем социального планирования. Научная новизна состоит в получении ряда выводов о сущности и содержании природы актуального стратегического планирования, специфики его взаимосвязи с социальным управлением. Прикладная ценность исследования заключена в конкретизации части представлений о приоритетных формах, состоянии и направлениях развития стратегического планирования в России, и в Республике Башкортостан в частности.

В определении характеристик социально-управленческой природы современного стратегического планирования следует прежде всего опираться на его тесную взаимосвязь с социальным управлением. В многообразии подходов к социальному управлению особое внимание обращает на себя его интегрированное энциклопедическое объяснение в социологическом словаре под редакцией академика РАН Г.В. Осипова. Социальное управление представлено как «целенаправленная деятельность на общественные преобразования, функция которой заключается в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нем социальных проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов» [1, с. 380]. В этом фундаментальном и широко известном определении изначально прослеживается единство социального управления и планирования; их взаимосвязанность соответственно как целого и части. Углубленное исследование явлений, соответствующих данным категориям, позволяет отметить следующие факты.

Содержание современного социального управления сформировалось в ходе

социально-исторического развития общества. Многочисленные исследования истории социального управления отечественными учеными, среди которых назовем хотя бы некоторых: Д.Н. Бобрышева, Ф.М. Волкова, Д.М. Гвишиани, В.И. Маршева, В.П. Малахова, С.П. Семенцова [2–4], позволили сделать вывод о том, что его ключевые формы последовательно претерпевали качественные изменения в соответствии с меняющимися социальными условиями и потребностями. Вместе с тем к настоящему моменту фундаментальные характеристики базовых форм социального управления сохранились. В актуальной реальности социальное управление представлено совокупностью основных видов, к числу которых относятся, например, государственное, территориальное, муниципальное, а также управление персоналом.

Одновременно с социальным управлением исторически развивалось и социальное планирование. В современной динамической системе социального управления планирование характеризуется совокупностью значений. С одной стороны, планирование – это одна из центральных функций, которая используется для упорядочивания управленческого решения и процесса во времени и в пространстве их реализации. С другой – оно имеет значение одной из многообразных форм самостоятельных управленческих процессов, так как при его реализации оказываются задействованы все базовые функции управленческого цикла. Находясь в неразрывной целостности с социальным управлением, будучи используемым с целью удовлетворения социальных потребностей, планирование принимает социальный характер и значение. В наиболее общем объяснении социальное планирование представляет собой «научно обоснованное определение целей, показателей, заданий (сроков, темпов, пропорций) развития социальных процессов и основных средств их претворения в жизнь» [5, с. 379]. В соответствии с таким объяснением планирование – это и есть собственно процесс формирования совокупности перечисленных элементарных управленческих компонент. В зависимости от принятых решений о сроках развития социальных объектов планирование принимает значение краткосрочного (до одного года), среднесрочного (до пяти лет), долгосрочного (стратегического) – до двадцати и более лет.

Среди ключевых форм научного управления обществом исследователи наряду с социальным планированием часто называют социальное программирование и проектирование. Социальное программирование нацелено на решение проблем, наиболее актуальных для общества, социальных организаций и институтов. В интерпретации Ж.Т. Тощенко «социальное программирование – это целенаправленный, научно обоснованный процесс планового решения назревших (актуальных) и злободневных проблем посредством присущих ему специфических целевых, программно-целевых и проблемно-целевых средств и методов» [6, с. 551–552]. Сравнение определений планирования и программирования дает возможность определить форму их соотношения. Планирование представляется базовым, фундаментальным процессом целевого программирования, а программа – целостной совокупностью разделов, каждый из которых имеет форму плана. Тем самым программа – это комплекс планов.

Таким образом, стратегическое планирование находится в объективной взаимозависимости с социальным управлением и его особыми формами: программированием и проектированием. Для всех форм управления оно имеет значение фундамента и опосредуется в социальных программах и проектах.

Учитывая содержание взаимосвязи между социальным управлением, социальным планированием и социальным программированием, сформулируем понятие социально-управленческой природы стратегического планирования. В ее определении следует учитывать три обстоятельства. Первое обстоятельство: в наиболее общем виде под природой понимается совокупность природных и социальных качеств вещи. Понятие «природа» применяется в тех случаях, когда требуется отразить значительно большее количество свойств и связей вещи, чем только самые существенные, лежащие в основе ее природы и попадающие под определение «сущности». На социологическом уровне под природой подразумевается совокупность естественных и исторических условий существования человека и общества. Естественные условия составляют первичную природу; материальные, созданные человеком в процессе его адаптации к естественным условиям, – вторичную. Очевидно, что совокупность условий, объединяемых в понятие «природа», одинаково полно распространяется как на одного индивида, так и на их всевозможные социальные образования и процессы взаимодействий. Это позволяет искать элементы природы управления в общем пространстве социальной природы и одновременно – в особой области связанных с ней отношений – управленческих [7, с. 163]. Второе обстоятельство состоит в том, что под управлением в данном исследовании подразумеваются социальные процессы особого рода – управленческие взаимодействия. Третье обстоятельство: системы личностей субъектов управленческих взаимодействий характеризуются наделенностью управленческими свойствами.

Перечисленные обстоятельства позволяют природу управления определять как совокупность условий, в которых формируются и реализуются многообразные управленческие взаимодействия между субъектами, занимающими разные позиции в иерархической системе управления (управляющими, управляемыми, теми и другими одновременно). При этом природу управления справедливо относить к любым социальным субъектам – отдельным индивидам, их группам, организациям, обществу в целом и к различным формам управления, например к стратегическому планированию. Отсюда следует, что природа стратегического планирования выступает составной частью природы социального управления, то есть имеет социально-управленческий характер.

Целостная природа актуального стратегического планирования – это совокупность специфических условий, в которых разрабатываются и реализуются решения в форме стратегического планирования; собственно процессы планирования, а также взаимодействия между их субъектами. Из всех объективных условий, наиболее сильно влияющих на развитие актуального стратегического планирования, особое внимание обращают на себя три: 1) состояние системы социального управления, отражающееся в социальном характере государствен-

ного устройства и в социальной политике, 2) нормативно-правовое закрепление стратегического планирования, 3) стремительное расширение области применения стратегического планирования. Эти условия представляются детерминированными объективной взаимосвязью между стратегическим планированием и социальным управлением и поэтому имеющими социально-управленческие признаки.

Содержание природы стратегического планирования как актуальной тенденции социального управления в Российской Федерации и ее субъектах (в том числе в Республике Башкортостан) обусловлено прежде всего социальным характером государственного устройства и содержанием социальной политики. И то и другое направляется на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Основные направления российской социальной политики как социального правового государства конкретизированы в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб, пенсионного обеспечения, пособий и иных гарантий социальной защиты [8]. Для реализации этих целей разрабатываются многочисленные долгосрочные программные документы. Наиболее фундаментальные из них следующие:

а) в Российской Федерации:

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р);

– Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 дек. 2011 г. № 2227-р);

– Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 29 апр. 1996 г. № 608);

– Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 7 февр. 2011 г. № 165-р);

– Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537);

б) в Республике Башкортостан:

– Стратегия социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2020 г. (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 30 сент. 2009 г. № 370);

– Государственная программа «Стимулирование инновационной деятельности в Республике Башкортостан» (утв. постановление Правительства Республики Башкортостан от 10 марта 2011 г. № 55);

– Стратегия инвестиционного развития Республики Башкортостан до 2020 г. (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 18 апр. 2014 г. № 188).

Исходя из представленных в перечне документов, можно сделать вывод, что среди основных стратегических решений государства на федеральном уровне и

на уровне субъектов Федерации особое внимание уделяется, с одной стороны, созданию условий для благоприятных социально-экономических изменений в стране и регионах, а с другой – обеспечению безопасности жизни и деятельности его населения. Следовательно, перечисленные документы в полной мере отражают социальное и управленческое назначение стратегического планирования. Кроме того, все стратегические решения имеют легитимное основание в форме нормативно-правовых актов.

Легитимность решений стратегического планирования, помимо указанных нормативно-правовых актов, определена на общегосударственном уровне положениями Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» [9, ст. 45], а также Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10, ст. 5, 15]. Первый из них утратил силу 19 октября 1999 г. в связи с вводом в действие нового Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», где предусмотрены разработка и утверждение программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [11, ст. 5 г].

Отталкиваясь от сроков и интенсивности формирования стратегических программных документов, можно утверждать, что стратегическое планирование представляется востребованным в современном социальном управлении. Социальное планирование в форме стратегий и целевых программ развивается стремительно. Например, в Республике Башкортостан, по данным из отчета Ю.В. Росляка о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности системы управления социально-экономическим развитием Республики Башкортостан в условиях совершенствования стратегического планирования и механизмов государственных закупок», уже в 2012 г. на стадии исполнения находилось 59 целевых программ [12]. По данным, представленным на официальном сайте Минэкономразвития Республики Башкортостан, в 2015 г. в республике в целом насчитывается 71 целевая программа поддержки и развития социальных объектов, в том числе: государственных программ – 29; республиканских и иных целевых программ – 32; ведомственных целевых программ – 10 [13].

Вместе с тем сравнительно небольшие сроки формирования и реализации программных документов стратегического планирования указывают на то, что новые его формы пока еще не имеют достаточной устойчивости и могут характеризоваться неоднозначной динамикой его использования и результатов. Не все стратегические решения, включая перечисленные программы, выполняются в полной мере успешно и эффективно. Современное стратегическое планирование наполнено множеством противоречий, которые, создавая острую проблемную ситуацию, требуют своего разрешения.

Обобщая изложенное о социально-управленческой природе актуального стратегического планирования в России в целом и в Республике Башкортостан в частности можно сделать следующие выводы.

Во-первых, стратегическое планирование находится в объективной взаимосвязи с социальным управлением и его особыми формами: программирова-

нием и проектированием. Планирование имеет значение фундамента для всех форм управления и опосредуется в социальных программах и проектах. В зависимости от сроков реализации планирование принимает краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный (стратегический) характер. Актуальными приоритетными формами стратегического планирования выступают концепции, стратегии, целевые программы социального развития. Реквизиты их разработки и внедрения указывают на приоритеты социального развития Российской Федерации и ее субъектов; на меру значимости для государства итогов реализации плановых решений; на масштабность распространения проблемных ситуаций.

Во-вторых, целостную природу актуального стратегического планирования следует понимать как совокупность специфических условий, в которых разрабатываются и реализуются решения в форме стратегического планирования; собственно процессы планирования, а также – взаимодействия между их субъектами. Социально-управленческую часть природы актуального стратегического планирования составляют условия, которые детерминированы объективной взаимосвязью между стратегическим планированием и социальным управлением.

#### Библиографический список

1. Социологический энциклопедический словарь: На рус., англ., нем., франц. и чеш. яз. / ред.-коорд. Г.В. Осипов. М., 2000.
2. Бобрышев Д.Н., Семенцов С.П. История управленческой мысли. М., 1985.
3. Волков Ф.М. У истоков научных представлений об управлении. М., 2001.
4. Гвишиани Д.М. Главные школы и направления теории организации и управления: Организационная психология / сост. и общ. ред. Л.В. Винокурова, И.И. Скрипюка. СПб., 2000.
5. Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. М., 1999.
6. Тоценко Ж.Т. Социология. М., 2012.
7. Иващенко Г.М. Фундаментальная структура управления // Альманах современной науки и образования: науч. теоретический и прикладной журн.: в ч. Ч. 1. 2010. № 3 (34).
8. Конституция Российской Федерации (в ред. от 30 дек. 2008 г.) // СЗ РФ. 2009. Ст. 7.
9. О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2452 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Росляк Ю.В. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности системы управления социально-экономическим развитием Республики Башкортостан в условиях совершенствования стратегического планирования и механизмов государственных закупок» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2014. № 2 (194). С. 73–134. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2014/ACH201402261739/ACH201402261739\\_p\\_003.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2014/ACH201402261739/ACH201402261739_p_003.htm)
13. Минэкономразвития Республики Башкортостан. URL: <http://minecon.bashkortostan.ru/activity/gov-programs/>